



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
7 November 2008
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第四十二届会议

2008年10月20日至11月7日

消除对妇女歧视委员会的结论意见

蒙古

1. 2008年10月24日,委员会第858次和第859次会议审议了蒙古第五次、第六次和第七次合并定期报告(CEDAW/C/MNG/7)(见CEDAW/C/SR.858和859)。委员会的议题和问题清单载于CEDAW/C/MNG/Q/7,蒙古政府的答复载于CEDAW/C/MNG/Q/7/Add.1。

导言

2. 委员会赞赏缔约国提交第五次、第六次和第七次合并定期报告,其中提到委员会以往的结论意见。但委员会对报告提交的延误表示遗憾,报告的编写未遵循委员会的导则(HRI/GEN/2/Rev.1/Add.2),而且没有按时提交。委员会感谢缔约国对会前工作组提出的议题和问题清单的书面答复,但对答复中没有清楚和精确地回答几个问题表示遗憾。

3. 委员会还赞赏缔约国派遣由社会福利和劳动部国务秘书率领的代表团出席会议,但遗憾代表团未包括一些在《公约》所涉领域具有专门知识的不同政府部门的代表。然而委员会赞赏在代表团与委员会成员之间开展了建设性对话,这可以使人明确、深入地了解蒙古妇女的状况和《公约》的执行情况。

积极方面

4. 委员会欢迎缔约国于2002年3月批准《公约》的任择议定书。

5. 委员会赞赏地注意到分别于2003年6月和2004年10月批准了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》和《儿童权利



公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，后者为女童提供了进一步的保护。

6. 委员会欢迎缔约国为消除对妇女的歧视，采取了法律、行政和其他措施，包括：
 - (a) 2007 年通过《国家打击家庭暴力方案》；
 - (b) 2005 年通过《打击家庭暴力法》；
 - (c) 2005 年通过《禁止对儿童和妇女进行商业性剥削和贩卖国家行动计划》；
 - (d) 2002 年通过《国家两性平等方案》；
 - (e) 2001 年成立国家两性平等委员会。

主要关切领域和建议

7. 委员会提请注意，缔约国有义务系统地、持续地执行《公约》各项规定，同时认为，从现在到提交下一次定期报告期间，缔约国必须优先注意本结论意见提出的各项关切和建议。因此，委员会吁请缔约国将执行活动的重点放在这些领域上，并在下一次定期报告中汇报所采取的行动和取得的成果。委员会还吁请缔约国将本结论意见发交各相关部委和议会，以确保这些意见得到充分执行。

议会

8. 委员会重申，政府对全面执行《公约》规定的缔约国义务负有首要责任，尤其要为此承担问责责任。委员会同时也强调，《公约》对政府各部门都具有约束力，并邀请缔约国鼓励其国家议会酌情根据其程序，就执行本结论意见和《公约》规定的政府下一个报告进程采取必要措施。

以往的结论意见

9. 委员会关切缔约国没有采取适当步骤来执行 2001 年通过的以往结论意见¹中对提出的许多关切的建议。委员会尤其认为没有充分处理该报告第 252、256、258 和 264 段中所反映的委员会的关切。

10. 委员会重申这些关切和建议，并促请缔约国毫不拖延地执行这些决议。在这方面，委员会注意到 2005 年缔约国行政当局发生的变动，同时委员会强调现政府应对履行《公约》规定的义务充分负责。

平等的定义

11. 委员会注意到纳入了一些禁止性别歧视的法律规定，但委员会对缔约国尚未通过《两性平等法》草案表示遗憾。

¹ 见《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 38 号》(A/56/38)，第 234 段至 278 段。

12. 缔约国鼓励迅速通过《两性平等法》草案，该法中列入了符合《公约》第 1 条规定的对直接歧视和间接歧视的定义，适用于公共和私人雇主，并为按照《公约》第 4 条第 1 款的规定和第 25 号一般性建议实施暂行特别措施提供了基础。

数据

13. 委员会承认缔约国计划制订按性别分列的指标，但指出提交的报告没有提供足够数量的按性别分列的数据，而缺少这类数据使得委员会难以评估在妇女实际状况以及她们在《公约》涉及的所有领域享有人权方面取得的进展和长期趋势。

14. 委员会呼吁缔约国加强收集在《公约》涉及的所有领域按性别分列的数据，适用时加强收集按年龄分列和按城市和农村地区分列的数据，以便评估妇女的实际状况，以及她们对人权的享有情况，并跟踪长期趋势。委员会还呼吁缔约国通过使用可衡量的指标，监测法律、政策和行动计划的影响，评估为实现妇女实际上的平等而取得的进展。委员会鼓励缔约国在制订法律、政策和方案时使用这些数据和指标，以便有效执行《公约》的规定。委员会还请缔约国在其下一次报告中列入这些统计数据和分析。

《公约》的知名度

15. 委员会欢迎缔约国将《公约》内容纳入国内立法，但感到关切的是，司法和执法人员以及妇女本身对《公约》及其任择议定书仍缺乏充分的了解。

16. 委员会建议，缔约国确保法官和律师必须参加的培训包括《公约》在国内的适用问题。委员会还建议针对妇女开展提高认识的运动，以便妇女能够利用现有的法律补救措施帮助自己。委员会请缔约国在下次报告中提供有关根据《公约》向法院投诉的情况以及任何提及《公约》的法院裁决。

法律改革中的两性平等问题

17. 委员会注意到《宪法》第 16.11 条和若干法律禁止性别歧视，并且缔约国目前也在开展为期四年的法律改革，但委员会感到关切的是，缔约国尚未全面审查各项法律以确定这些法律是否符合《公约》，并关切对妇女的一些歧视性规定可能继续实行。

18. 委员会敦促缔约国审查所有现行法律，以便评估这些法律是否符合《公约》，并且修正任何现存的歧视性规定，使其完全符合《公约》和委员会的各项一般性建议。

国家人权机构

19. 委员会欢迎在 2000 年成立了蒙古国家人权委员会。但委员会感到关切的是，据缔约国称，向委员会提交的投诉多数来自乌兰巴托的居民，而且在 2005-2007 年期间没有关于性别歧视的投诉，尽管缔约国指出该国普遍存在暴力侵害妇女的

行为。委员会还感到遗憾的是，缔约国代表团没有提供信息说明由该国家人权委员会提出的妇女权利案件、以及该委员会内是否有关于两性平等问题的专门人才以及妇女在该委员会的任职情况。

20. 委员会请缔约国在下次报告中提供更多关于蒙古国家人权委员会的信息，包括说明该委员会在帮助妇女在自身权益受到侵害时争取和得到法律补救方面的作用。委员会又建议，缔约国应加大力度，在全国范围提高认识，特别是提高农村妇女的认识，使人们了解蒙古国家人权委员会具有受理妇女因自身权益和自由受到侵犯而提出投诉的职能。

提高妇女地位国家机构

21. 委员会欢迎在 2005 年成立国家两性平等委员会，但感到遗憾的是，该委员会没有足够的力量、知名度以及人力和财务资源来有效地推动妇女地位的提高和两性平等，并且没有获得协调其他部委推动两性平等和将两性平等观念纳入所有公共政策和方案主流的授权。

22. 委员会敦促缔约国建立体制性机制，具体做法是加强和重组国家两性平等委员会，或者另设一个机构，承认妇女受歧视问题的特殊性，并专门负责促进形式上与实质上的平等以及监测男女实质上平等原则的落实情况。委员会吁请缔约国从最高政治级别上赋予此类机制必要的权力以及人力和财务资源，以便通过协调和监测将两性平等观念纳入各个领域，来有效地推动《公约》执行工作，并促进妇女享受各方面的人权。委员会鼓励缔约国在各个部委设立两性平等问题联络人，对他们进行充分的两性平等问题培训，并将他们与国家机构挂钩。

文化陋习和陈规定型观念

23. 委员会深感遗憾的是，缔约国未能采取足够的措施，处理蒙古国内持续存在的关于家庭和社会中男女角色与责任的传统歧视性习俗和顽固的陈规定型观念，并且此类陈规定型观念仍体现在立法、政策和方案之中。这些陈规定型观念严重妨碍了《公约》的执行，是造成妇女在各个领域，包括在政治和公共生活以及劳动力市场中处于劣势地位的根本原因，对妇女享受权利造成消极影响，并妨碍充分执行《公约》。委员会还感到关切的是，由于国家采取鼓励扩大家庭的人口增长政策，因此妇女承担的家庭责任格外沉重。

24. 委员会敦促缔约国加大力度，消除有关家庭和社会中男女角色与责任的传统陈规定型观念，包括采取提高认识的综合措施，使社会各阶层更好地了解男女平等问题。委员会还建议缔约国按照《公约》第 5 条的要求，在学校课程中开展人权教育，包括以《公约》为基础的两性平等教育，并鼓励媒体推动有关男女角色和责任的文化变革。委员会还建议加强提高认识的措施，以推动和落实平等分担家务和家庭责任，包括男女共同分担家长责任。

暴力侵害妇女行为

25. 委员会欢迎缔约国为打击和预防家庭暴力以及暴力侵害妇女行为而做的努力，包括 2005 年颁布了《打击家庭暴力法》和 2007 年通过了《国家打击家庭暴力方案》，但委员会仍深感关切的是，家庭暴力事件发生率仍然很高。委员会还感到关切的是，包括执法人员在内，人们仍将家庭暴力视为私事，并且根据《打击家庭暴力法》提出起诉的案件仍然很少（自颁布以来只对 20 起案件提出起诉）。委员会还对《打击家庭暴力法》某些方面的执行情况感到关切，包括在提供收容所和由合格的专业人员提供医疗与康复服务方面。委员会还对缔约国尚未将婚内强奸定为刑事犯罪感到遗憾。

26. 委员会敦促缔约国在《国家打击家庭暴力方案》的范围内，将《打击家庭暴力法》的执行工作作为优先事项，并向公职人员和整个社会进行广泛宣传。委员会吁请缔约国确保全国各地家庭暴力的所有女性受害者，包括农村妇女，都能够直接获得补救和保护，包括保护令、安全的收容所以及医疗和康复援助。委员会敦促缔约国确保公职人员，特别是执法人员、司法人员、卫生保健提供者和社会工作者，充分了解适用的法律规定，并对一切形式的暴力侵害妇女行为有敏感认识。委员会促请缔约国对家庭暴力的普遍性、根源和后果进行研究，以便为采取全面和定向的干预行动奠定基础，并将这类研究成果写入下一次定期报告。委员会建议缔约国按照委员会第 19 号一般性建议，不仅针对家庭暴力，而是针对一切形式的暴力侵害妇女行为，加强行动，并且在此方面重申以往向缔约国提出的建议，即将婚内强奸定为刑事犯罪。

贩运

27. 尽管缔约国为解决贩运妇女和女孩问题采取了各种措施，包括 2005 年通过了《禁止对儿童和妇女进行商业性剥削和贩运国家行动计划》，委员会仍然对贩运和剥削妇女和女孩的事件日益增加以及起诉率低感到关切。委员会尤其关切地注意到缔约国提供的关于大多数贩运人口案件未予受理的信息。委员会还感到关切的是，目前没有一个机制确保贩运受害者的复原和重返社会，也没有为希望寻求法律补救的妇女建立证人保护方案。

28. 委员会建议缔约国确保全面执行《禁止对儿童和妇女进行商业性剥削和贩运国家行动计划》，并确保加强国际、区域和双边合作，将其作为制止贩运妇女的综合战略的一部分，同时确保对罪犯提出起诉和加以惩处，包括提供证人保护和法律援助以及确保建立有效机制，帮助被贩运的妇女和女孩的复原和社会融合。委员会还敦促缔约国制定关于贩运问题的具体、综合的国家立法，确立国家监督机制，并批准其于 2008 年 6 月加入的《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。

政治参与和参与公共生活

29. 委员会感到关切的是，妇女在各个领域担任决策职位，特别是在议会(3.9%，相比之下，2006年为6.6%，2000年为11.8%)和最高层担任决策职位(2006年为5.2%，2002年为9.4%)以及在公私部门中担任决策职位的人数很少，并且比例在不断下降。委员会还感到关切的是，议会于2007年12月取消了根据2005年《议会选举法》修正案实行的各党派和党派联盟30%的妇女候选人的配额规定。委员会还关切地注意到，获得政党候选人提名须捐款2000万图格里克的规定是妇女候选人参与全国选举的一个特别障碍。

30. 委员会敦促缔约国根据《公约》第4条第1款和第23和25号一般性建议，在其立法中引进暂行特别措施，增加妇女在政治各个层面和各个领域的任职人数，特别是担任决策职位的人数。在这方面，为提高妇女任职人数，委员会强烈呼吁缔约国重新确立妇女在未来议会选举中的法定配额。委员会还敦促缔约国开展提高认识运动，宣传妇女参与决策，包括在公私部门参与决策对于全社会的重要性。委员会请该缔约国在其下一次报告中提供详细资料和统计数据，说明妇女在执法、司法和外交事务等公共生活各个领域任职的人数，特别是担任决策职位的人数。

就业

31. 委员会对妇女的高失业率以及公私部门就业中在征聘、同值工作同等报酬和保护产妇等方面对妇女持续的直接和间接歧视性做法以及性骚扰表示关切。此外，委员会在赞扬缔约国于2006年通过国家非正规就业政策的同时，对该政策的执行及其对大量在非正规经济部门工作而没有社会保护的妇女的影响感到关切。委员会还对妇女集中在一些经济上缺乏活力、收入低于以男性为主的经济部门的就业部门感到关切。委员会还感到关切的是，男子在管理层职位上所占比例大大高于妇女，甚至在妇女占支配地位并且受教育水平较高的部门也是如此。委员会还关切地注意到《劳动法》中的歧视性规定，根据这些规定以及一份过时的将妇女排除在外的危险职业清单，妇女被禁止自由选择就业。

32. 委员会呼吁缔约国从速实行具体措施，包括设立一个执行机制，以确保妇女在就业和工作方面的平等权利以及在劳动力市场中的充分和平等的参与。这应当包括：关于同工同酬和同值工作同等报酬的法律保证；加强执法，以保护妇女不因孕产而受到歧视；根据《公约》第4条第1款和第25号一般性建议采取暂行特别措施。委员会还敦促缔约国确保所有创造就业机会的方案敏感注意男女平等问题，确保妇女充分受益于所有支助创业精神，包括通过职业培训、优惠贷款条件和创收机会支助创业精神的规划中方案。委员会还呼吁该缔约国制定禁止性骚扰的法律。

卫生

33. 委员会注意到缔约国为改善妇女健康所作的努力，特别是蒙古为实现千年发展目标所作的努力，包括《2007-2011 年蒙古第三个全国生殖保健方案》，但同时仍然对蒙古的孕产妇和 5 岁以下儿童死亡率感到关切。委员会还感到关切的是，特别是在农村地区，包括产前和产科护理在内的保健服务很有限，特别是根据缔约国提供的资料，农村妇女和低收入妇女更可能死于与生产和怀孕有关的并发症。

34. 委员会敦促缔约国继续努力改善该国的卫生基础设施，并确保为提供保健服务拨出足够的预算经费。委员会还呼吁缔约国将两性平等观点纳入所有卫生部门改革，同时确保充分考虑到妇女的性健康和生殖健康需要。委员会尤其建议缔约国采取适当措施，增加妇女获得保健和医疗服务和信息的机会，包括农村妇女和低收入妇女获得这类服务和信息的机会。委员会还呼吁缔约国提供更多性保健和生殖保健服务，包括计划生育方面的信息和服务，并提供更多产前、产后和产科服务，以降低孕产妇死亡率，实现在降低孕产妇死亡率方面的千年发展目标。

农村妇女

35. 鉴于农村妇女约占蒙古女性人口的 60%，委员会对于她们的困难处境以及她们在充分获取医疗服务、清洁用水和卫生服务以及在参与决策方面所面临的特殊困难表示关切，这些困难严重妨碍了她们享受经济、社会和文化权利。委员会还关切环境退化对农村妇女状况的具体影响。

36. 委员会敦促缔约国特别关注农村妇女的需要，通过实施农村发展综合政策，确保农村妇女充分参与决策进程，特别是有关环境问题的决策进程，而且不受歧视地获取医疗、清洁饮水和卫生服务。委员会请缔约国在下一份报告中提供按性别分列的数据和资料，说明农村妇女的实际情况。

贫困

37. 委员会注意到在 2008 年通过了纳入性别观点的《蒙古国家全面发展战略》，但委员会对妇女(特别是农村妇女)贫困人口比率偏高、以女性为户主的家庭数量增加表示关切。在这方面，委员会关切地注意到，缔约国在实施减贫战略的过程中并未给予妇女权利以足够的重视，导致妇女承担了沉重的、不成比例的经济转轨负担。委员会还指出，私有化进程使妇女处于相当不利的境地，因为大部分的土地和牲畜都登记在男户主名下，妇女在法律上不拥有对其资产的所有权或控制权。

38. 委员会建议缔约国通过主流化努力以及《减贫战略》，采取各项措施，减少贫困妇女特有的脆弱性，包括努力确保有足够人数的妇女参加减贫方案的参与式管理。委员会鼓励缔约国评估和监测经济转型和私有化对其实施公约规定的各项

义务的影响，并采取必要的纠正措施。委员会还敦促缔约国开展宣传方案，确保妇女充分了解自己的权利和应享待遇，包括社会保障福利。

下一次报告的编写

39. 委员会要求缔约国在编写其下一次报告时遵循委员会的报告准则 (HRI/GEN/2/Rev. 1/Add. 2)，并确保所有的部委和公共机构都能广泛参与下一次报告的编写，并在此阶段与非政府组织开展协商。委员会鼓励缔约国在向其提交报告之前，让议会也参与对该报告的讨论。

《北京宣言和行动纲要》

40. 委员会促请缔约国在履行《公约》规定的义务时，充分利用加强《公约》各项规定的《北京宣言和行动纲要》，并请缔约国在下次定期报告中提供有关资料。

千年发展目标

41. 委员会强调，充分和有效地执行《公约》对实现千年发展目标不可或缺。委员会要求在实现千年发展目标的一切工作中纳入性别观点，明确体现《公约》各项规定，并请缔约国在下次定期报告中提供有关资料。

传播

42. 委员会请缔约国在国内广为传播本结论意见，使蒙古人民，尤其是政府官员和政界人士，了解为确保妇女在法律上和事实上的平等而采取的步骤以及在这方面应进一步采取的步骤。委员会请蒙古政府继续广泛宣传《消除对妇女一切形式歧视公约》及其任择议定书、消除对妇女歧视委员会各项一般性建议、《北京宣言和行动纲要》以及题为“2000年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会第二十三届特别会议的成果文件，特别是向妇女组织和人权组织开展宣传。

其他条约的批准

43. 委员会指出，各国参加九项主要国际人权文书²有助于促进妇女在生活的各个方面享受人权和基本自由。因此，委员会鼓励蒙古政府考虑批准它尚未成为缔约国的条约，即《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《残疾人权利公约》和(缔约国于2007年2月签署的)《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

² 《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。

结论意见的后续行动

44. 委员会请缔约国在两年之内提供书面资料，说明上文第 11 和 21 段所载各项建议的执行情况。委员会还请缔约国考虑在必要和适当时为执行上述建议寻求技术合作和技术援助，包括咨询服务。

下一次报告的日期

45. 委员会请缔约国在根据《公约》第 18 条提交的下一次定期报告中答复本结论意见所提出的各项关切。委员会请缔约国于 2014 年提交一份合并报告，综合应于 2010 年 9 月提交的第八次定期报告和应于 2014 年 9 月提交的第九次定期报告。